

KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN SEBAGAI INSTRUMEN PENGADAAN TANAH BAGI KEPENTINGAN UMUM

Isabela Candrakirana, Oloan Sitorus,** dan Widhiana Hesting Puri**

Abstract: Land Consolidation (LC) is land policy concerning settlement return the domination and land use as efforts of land acquisition for development interest, to enhance the environment quality and preservation of natural resources by actively involving the community participation. In this case government needn't to provide compensation with a very large fund due the principles used in LC is building without displacing. The LC participants provide Land Contribution for the Development (STUP) that will be used for public and social facility and for the KT implementation fund. KT that mostly conducted in Indonesia is Urban Land Consolidation (ULC) namely LC which carried out in urban or outskirt. Several countries have implemented this in handling land acquisition and arrangement issues, such as Japan, Germany and Thailand. This study using case study's approach which aim to get the comprehensive knowledge about KTP. The ULC is a program that upholds the justice and participatory principle. The community will receive a decent environment completed with public and social facility, in addition the community is also asked to directly involve in the activity process start from its planning up to development. Beside that others various public facility which usually obtained by land acquisition can be fulfilled by the community participation in ULC.

Key Words: Urban Land Consolidation, Land Acquisition, Public Interest

Intisari: Konsolidasi Tanah (KT) adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Dalam hal ini pemerintah tidak perlu memberikan ganti rugi yang membutuhkan dana sangat besar karena prinsip yang dipergunakan dalam KT adalah membangun tanpa menggusur. Peserta KT memberikan Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP) yang akan digunakan untuk fasilitas umum dan sosial serta untuk biaya pelaksanaan KT. KT yang sebagian besar dilaksanakan di Indonesia adalah Konsolidasi Tanah Perkotaan (KTP) yaitu KT yang dilaksanakan di perkotaan atau pinggiran kota. Beberapa negara telah melaksanakan hal ini dalam menangani permasalahan pengadaan tanah dan penataan tanah, seperti Jepang, Jerman dan Thailand. Kajian ini dilakukan dengan pendekatan *study kasus* yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran utuh dan komprehensif tentang pelaksanaan KTP. Program KTP merupakan program yang menjunjung asas keadilan dan keikutsertaan atau partisipatif. Masyarakat akan mendapatkan lingkungan yang layak dilengkapi dengan fasilitas umum dan sosial, selain itu masyarakat juga diajak untuk terlibat dalam proses kegiatan mulai dari perencanaan sampai dengan pembangunannya. Selain itu berbagai fasilitas umum yang biasanya diperoleh melalui pengadaan tanah dapat dipenuhi melalui partisipasi masyarakat dalam KTP.

Kata Kunci: Konsolidasi Tanah Perkotaan, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum.

A. Pengantar

Peningkatan laju pembangunan suatu daerah berpengaruh terhadap peningkatan kebutuhan akan tanah. Kebutuhan akan tanah semakin me-

ningkat, namun di sisi lain ketersediaan tanah relatif tetap. Ketersediaan tanah menjadi masalah yang semakin rumit dan kompleks, terutama di wilayah perkotaan yang secara administratif tidak bisa dimekarkan, namun secara fisik membutuhkan tanah khususnya untuk pembangunan kepentingan umum.

Sebagian besar kota yang ada di Indonesia, khususnya kota di Jawa merupakan *under bounded*

*Staf Kanwil BPN RI Provinsi Lampung. Email: isabela_chebument@yahoo.co.id. **Ketua STPN dan Dosen STPN. Email: sitorusoloan@yahoo.com. ***Dosen STPN. Email: widhiana_puri@yahoo.com

city, yaitu kota yang batas morfologinya (fisiknya) sudah melebihi batas administrasinya¹ Fakta ini menunjukkan bahwa keberadaan kota-kota di Indonesia berada pada perkembangan yang tidak terkendali (*unmanaged growth*). Perkembangan kota yang tidak terkendali menyebabkan munculnya wilayah yang semrawut dan minim akan fasilitas umum dan sosial. Hal ini mensyaratkan adanya pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum maupun sosial guna mendukung terwujudnya wilayah yang berkualitas.

Berdasarkan berbagai pengalaman, pengadaan tanah yang selama ini dilakukan terutama di wilayah perkotaan dalam rangka pembangunan fasilitas umum maupun sosial sering menimbulkan konflik baik sosial maupun budaya. Hal ini terjadi manakala pengadaan tanah dilakukan secara konvensional melalui pembebasan tanah dengan ganti rugi, tukar menukar maupun dengan cara yang lain yang dilakukan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Permasalahan yang sering muncul dalam pengadaan tanah dengan cara tersebut adalah kesediaan masyarakat pemilik tanah dan besarnya ganti rugi yang tidak sesuai.

Berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum sebenarnya telah disinggung tentang keterlibatan masyarakat dalam proses pengadaan tanah, seperti dilaksanakannya konsultasi publik untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan. Seringkali lokasi pengadaan tanah yang diusulkan oleh pemerintah susah untuk diubah, akibatnya masyarakat mau tidak mau diharapkan persetujuannya terhadap calon lokasi pengadaan tanah

yang ditetapkan oleh pemerintah. Pelibatan masyarakat dalam hal ini hanya dilakukan dalam tahap awal sebelum kegiatan pembangunan dilaksanakan. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah secara konvensional terkesan masyarakat hanya sebagai korban pembangunan, karena setelah masyarakat mendapatkan ganti rugi dan berpindah ke lokasi yang baru maka masyarakat tidak akan langsung bisa menikmati hasil pembangunan yang berasal dari tanah mereka. Ganti rugi yang diterima pihak yang berhak juga seringkali tidak memberikan kesejahteraan namun terkesan mengakibatkan kemiskinan karena ganti rugi tidak dikelola dan dipergunakan dengan baik. Dalam hal ini perlu ditempuh cara pengadaan tanah berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan dan keselarasan. Cara ini dapat ditempuh dengan melaksanakan konsolidasi tanah (KT).

KT adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumberdaya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.² KT sebagai instrumen pengadaan tanah bagi kepentingan umum karena KT merupakan kegiatan pembangunan yang memposisikan masyarakat sebagai agen dari proses pembangunan itu sendiri. Pelaksanaan KT juga mengedepankan kepentingan bersama, kesetaraan dalam perencanaan, dan pembangunan yang berbasis dari kekuatan di masyarakat, sehingga dipandang lebih memenuhi rasa keadilan dan kemanusiaan bagi masyarakat. Masyarakat diuntungkan karena dapat memperoleh kepastian hak atas tanah dan hal ini dilaksanakan dengan prinsip keterbukaan, yakni masyarakat memberikan kewajibannya berupa Sumbangan Tanah

¹Hadi Sabari Yunus, 2008, *Dinamika Wilayah Peri-urban Determinan Masa Depan Kota*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

² Pasal 1 Butir (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.

Untuk Pembangunan (STUP) dengan memperoleh haknya berupa sertifikat secara cuma-cuma dan tanah yang telah tertata dan dilengkapi dengan fasilitas umum dan sosial.

KT dapat dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85% dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85% dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuannya. Partisipasi atau keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan KT dilakukan dengan menyerahkan STUP yang sebagian besar digunakan untuk pembangunan jalan dan fasilitas umum lainnya. Cara ini juga diharapkan dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat karena nilai tanah akan meningkat sebagai imbas dari penataan penguasaan dan penggunaan tanah. Program KT dilakukan dengan konsep “membangun tanpa menggusur” sehingga diharapkan prinsip keberlanjutan tetap terpelihara. Keselarasan dapat terwujud manakala pemerintah dan masyarakat mempunyai tujuan yang searah atau sejalan guna mewujudkan pembangunan bagi kepentingan umum.

KT yang sebagian besar dilaksanakan di Indonesia adalah KTP, dalam arti KT di pinggiran perkotaan. Menurut Yudhi Setiawan³, hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan, pertama untuk mengantisipasi semakin mekarnya daerah-daerah kumuh (*slums*) akibat urbanisasi; kedua, kawasan pinggiran kota relatif mudah diatur karena harga tanah belum terlalu tinggi dan belum banyak perumahan yang didirikan di atas hak atas tanahnya. Terdapat beberapa model KT, tetapi model yang cocok diterapkan di pinggiran kota adalah menata kembali bentuk dan letak bidang tanah (*land readjustment*).⁴

³Yudhi Setiawan, 2009, *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm.7.

⁴Mulyono Sadyohutomo, *Penataan Tanah sebagai Sub-sistem dari Penataan Ruang*, Jurusan perencanaan Wilayah dan Kota FTSP-ITN, Malang, 2006, Secara teori ada tiga

Kegiatan KTP dapat dikatakan berhasil jika prasarana dan fasilitas umum/fasilitas sosial telah terbangun secara fisik.⁵ Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan menunjukkan hanya lokasi KTP Swadaya di Kabupaten Langkat Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten Gianyar Provinsi Bali yang telah berhasil menyelesaikan semua fasilitas yang berkualitas dalam waktu kurang dari lima tahun. Problematika dalam pelaksanaan KTP di Indonesia selama ini adalah belum dibangunnya fasilitas umum dan sosial di lokasi KTP yang telah direncanakan, sehingga terkesan KTP hanya merupakan kegiatan sertifikasi semata tanpa pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Hal ini terjadi karena dasar hukum pelaksanaan KTP yang hanya berupa Peraturan Kepala BPN (Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah) yang sifatnya hanya mengikat instansi BPN semata, sehingga koordinasi antar instansi terkait menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan KTP.

Tulisan ini merupakan pengembangan hasil penelitian yang pernah dilakukan penulis tentang KTP di Desa Sinduadi yang mampu menyelesaikan persoalan penataan dan penyediaan fasilitas umum dan sosial di wilayah pinggiran Kota Yogyakarta. Pada tahap awal pelaksanaannya kegiatan ini belum berhasil dilaksanakan akibat tertundanya kegiatan konstruksi. Namun berkat koordinasi yang baik diantara para *stakeholder* maka kegiatan ini berhasil terselesaikan. Konstruksi dalam pelaksanaan KTP yaitu pekerjaan

model konsolidasi tanah, antara lain: Model 1 (upaya menyatukan penguasaan seseorang atas bidang-bidang tanah yang tersebar dan dikonsolidasikan menjadi satu hamparan agar lebih mudah dalam pengelolaannya, hal ini banyak dilakukan di Eropa); Model 2 (menata kembali bentuk dan letak bidang tanah/*land readjustment*, model ini dilakukan di Asia); Model 3 (pemecahan bidang-bidang tanah menjadi jumlah kaveling lebih banyak (*land division*)).

⁵Max Evert Maggie, 2009. *Permasalahan dalam Konsolidasi Tanah*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta. hlm.42.

yang bersifat fisik dalam kaitannya dengan kegiatan KTP. Pekerjaan ini meliputi pembangunan fisik badan jalan, penggalian parit, pengerasan, dan pembangunan sarana atau fasilitas umum lainnya.⁶ Pekerjaan konstruksi dilaksanakan dengan mengacu pada desain KTP yang telah disiapkan sebelumnya dan disesuaikan dengan rencana yang telah disetujui oleh pelaksana dan peserta KTP. Konstruksi yang ditangani sekaligus dilaksanakan yaitu pembentukan badan jalan, penggalian parit, dan pengerasan jalan. Kegiatan tersebut menjadi tanggung jawab BPN RI yang selama ini menyelenggarakan KTP. Sedangkan pembangunannya diserahkan kepada instansi yang berwenang. Konstruksi menjadi hal yang sangat penting mengingat kegiatan KTP tidak hanya sebagai kegiatan pensertipikatan tanah semata namun juga perlu dilengkapi dengan pembangunan fasilitas umum dan sosial. Karena selain sebagai usaha menata kembali penguasaan dan penggunaan, kegiatan KTP juga sebagai usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumberdaya alam.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan studi kasus. Menurut Stake dalam Creswell⁷, pendekatan studi kasus merupakan pendekatan penelitian dimana di dalamnya peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktifitas, proses, atau sekelompok individu. Kasus dibagi oleh waktu dan aktifitas, dan peneliti mengumpulkan informasi secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan. Penelitian lapangan dalam studi ini

⁶Edi Priatmono dan Warsono, 2009, *Pengaturan dan Penataan Konsolidasi Tanah (Bahan Diklat Konsolidasi Tanah)*, Pusat pendidikan dan Pelatihan Badan Pertanahan Nasional, hlm.40 (Hal ini merupakan konsep konstruksi KT pada tahun 1980-1990). Konstruksi berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 590/5648/Agr tanggal 9 Oktober 1985 adalah pembuatan jalan, saluran air, dan sebagainya.

dilakukan di Dusun Kragilan dan Rogoyudan, Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati, Kabupaten Sleman.

B. Menilik Konsolidasi Tanah Perkotaan di Luar Negeri

Konsolidasi tanah (*Land Consolidation*) merupakan salah satu kebijakan mengatasi permasalahan pengadaan tanah dan penataan tanah yang telah dilakukan di banyak negara. Pelaksanaan KT antara satu negara dengan negara yang lain memiliki beberapa perbedaan baik program yang dilaksanakannya, payung hukum yang digunakan maupun mekanisme pelaksanaannya.

1. Jepang

Jepang merupakan negara yang pertama kali memperkenalkan KT dengan istilah *Kukaku-seiri*. Pembangunan areal perkotaan yang mendekati KT sebenarnya telah dimulai sejak abad 17 dengan adanya program *realligement* jalan perkotaan dan pengaturan batas-batas persil yang diperintahkan oleh penguasa feodal untuk menghindari kebakaran yang sering terjadi di daerah perkotaan karena tata kota yang tidak beraturan. Berdasarkan *Japan International Cooperation Agency (JICA)*, 90% dari kawasan yang sudah direncanakan pembangunannya melalui peremajaan kota ditata melalui KTP. Kontribusi KTP yang sangat besar terhadap pengembangan areal perkotaan yang sistematis, maka di Jepang KTP disebut "*mother of city planning*". Hal ini didukung oleh kebijakan pengaturan KTP di Jepang yang serius.⁸

Terobosan yang menentukan bagi penggunaan KTP sebagai bagian mekanisme pembangunan kota yang penting dimulai ketika teknik ini

⁷John W. Creswell, 2010, *Research Design*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.: 20.

⁸Oloan Sitorus, 2006, *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta.

diadopsi sebagai metode utama program penataan kota dari kerusakan akibat gempa besar Kanto (daerah Tokyo dan sekitarnya) pada awal tahun 1920 dan kerusakan akibat Perang Dunia II. Kedua situasi ini menjadi pilar penting bagi dilembagakannya pembangunan kota yang terencana dan meningkatkan kualitas lingkungan yang baik. Keberadaan pemilik tanah di tempat semula merupakan hal yang menarik dan penting dari program ini. Hal ini didukung dengan pembangunan infrastruktur dan fasilitas kota. KTP menjadi kegiatan yang penting karena kebutuhan akan tanah dapat dipenuhi tanpa harus melakukan pembebasan tanah yang sangat sulit dilakukan karena alasan finansial maupun kultural.

Penekanan KTP pada penataan kota diwujudkan dalam *Land Readjustment Law 1954* dan *City Planning Law 1968* yang menjadi dasar penting penggunaan KTP sebagai metode pembangunan perkotaan. Konsep KTP di Jepang memberikan tambahan ruang publik baru dan tanah cadangan. KTP juga harus konsisten dalam pembangunan fasilitas umum dan sosial sebagaimana perencanaan kota yang ditetapkan. Maka diperlukan kerjasama antara proyek KT dengan proyek lain dalam kaitannya dengan pembangunan fasilitas umum dan sosial di perkotaan.

Pembiayaan KTP di Jepang dilakukan dengan menggunakan dana yang berasal dari sumbangan tanah milik masyarakat, subsidi pemerintah, serta kerjasama dengan perbankan. Kerjasama antara masyarakat, pemerintah dan swasta secara terintegrasi menjadi kunci sukses dalam pelaksanaan KTP di Jepang.

2. Jerman

KT di Jerman dikenal dengan istilah *baulandumlegung*.⁹ KT di wilayah perkotaan Jerman mulai dilaksanakan pada tahun 1842 untuk

penataan Kota Hamburg yang rusak akibat kebakaran besar. Peraturan mengenai KT yang awalnya hanya untuk rekonstruksi selanjutnya berkembang ke perencanaan dan pembangunan kota. Dalam pelaksanaannya, KT di Jerman tidak hanya ditekankan pada pembangunan infrastruktur dan fasilitas kota saja, melainkan juga pada pelaksanaan rencana dan standar-standar perkotaan. Melalui KT, suatu wilayah akan diatur kembali dengan memperhatikan struktur tanah di masing-masing wilayah yang selanjutnya dikembangkan untuk memperoleh bentuk, ukuran dan lokasi yang lebih menguntungkan dengan dilengkapi jalan, saluran air, konservasi dan fasilitas umum lainnya. Selain meningkatkan infrastruktur fisik secara umum, KT juga digunakan untuk mempromosikan penciptaan lapangan kerja baru.

Sumbangan yang diberikan dari pelaksanaan KT antara lain peningkatan infrastruktur 67% - 72% selama 10 tahun terakhir, pengelolaan air minum daerah, pengelolaan pembuangan limbah, peningkatan konservasi lebih dari 40% selama 15 tahun terakhir.¹⁰ Mengenai pembangunan jalan, prioritas utama adalah pembangunan jalan supra-regional jalan daerah, negara dan jalan federasi serta jalan raya. Prioritas kedua adalah pembangunan jalur kereta api serta pembesaran kanal dan bandara. Partisipasi masyarakat pemilik tanah dilakukan mulai dari persiapan sampai dengan pelaksanaan. Masyarakat pemilik tanah tergabung dalam kelembagaan tersendiri. Masyarakat tidak hanya berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan, namun masyarakat dapat mengajukan keberatan apabila ada hal-hal yang tidak sesuai dengan prosedur pelaksanaan.

3. Thailand

KT di Thailand dikenal dengan istilah *Land Readjustment (LR)*. *LR* dilakukan untuk memperbaiki lingkungan perkotaan yang kumuh serta

⁹Joachim Thomas, *Modern Land Consolidation-recent trends on Land Consolidation in Germany*.

¹⁰Joachim Thomas. *Ibid*.

memperbaiki tata ruang kota. Keadaan ini dipengaruhi oleh pertumbuhan kota yang tidak direncanakan sebelumnya. Hal yang menarik adalah uji coba LR secara langsung dilaksanakan pada empat kota sekaligus yaitu Bangkok, Chonburi, Nakoren, dan Sawon. Hal ini tentu membutuhkan kesungguhan dan keberanian terutama pelaksanaan eksekusi di lapangan terkait pendekatan kepada masyarakat dan luas dari kegiatan yang akan dilaksanakan.¹¹

Badan pelaksana LR di Thailand adalah The Department of Town and Country Planning (DTCP) dan sebagai penanggung jawabnya adalah Bangkok Metropolitan Administration (BMA) yang merupakan badan pemerintah lokal.¹² Dalam pelaksanaan pembangunannya, LR terintegrasi dengan institusi-institusi lain serta pemilik tanah yang bersangkutan. Desain LR di Thailand harus memperhatikan ketentuan bahwa lebar jalan harus 8 meter, ruang terbuka $\pm 6,5\%$ dari total area, fasilitas publik berstandar maju. Demi menjaga keseimbangan antara pendapatan dengan pengeluaran proyek maka dialokasikan $\pm 28\%$ dari total area untuk cadangan tanah pembangunan. Kegiatan ini dilaksanakan secara bertahap dalam jangka waktu lima tahun. Kerjasama dengan pihak swasta juga dilakukan yakni bersama ARCHER. Pihak swasta berperan dalam pembangunan 20% ruang publik, jalan dan fasilitas umum lainnya.¹³

Pembiayaan LR di Thailand berasal dari subsidi pemerintah serta sebagian besar berasal dari dana disposisi cadangan tanah yang mencapai 89,48% dari keseluruhan dana perolehan. Pengelolaan

pembiayaan LR di Thailand dilakukan oleh tim khusus dibawah naungan perdana menteri. Dimana salah satu tugasnya adalah memana-jemen, mengontrol dan mengevaluasi pembiayaan LR.¹⁴ Kesuksesan LR di Thailand tidak terlepas dari koordinasi yang baik antara pemerintah, masyarakat dan institusi yang terkait.

C. Urgensi Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Memenuhi Kebutuhan Tanah untuk Pembangunan di Indonesia

Perkembangan suatu wilayah dan kemajuan pada bidang pembangunan mutlak membutuhkan perencanaan dan pengawasan yang tepat demi masa depan suatu wilayah. Ketersediaan dan penataan tanah menjadi hal yang perlu dikaji dan direncanakan secara matang sesuai dengan peruntukannya sebagaimana RTRW. Pemerintah sering mengabaikan hal tersebut sehingga pada saatnya membutuhkan tanah untuk kegiatan pembangunan maka cara yang dilakukan adalah melaksanakan pengadaan tanah dengan ganti rugi. Proses yang demikian lebih banyak memberikan dampak negatif bagi kegiatan pembangunan, diantaranya adalah rendahnya partisipasi masyarakat, peminggiran masyarakat dalam proses pembangunan, serta mendorong terciptanya kemiskinan akibat hasil ganti rugi yang tidak digunakan secara tepat sehingga terkesan masyarakat hanya sebagai korban dari proses pembangunan.

Proses pengadaan tanah secara konvensional harus dilakukan pengkajian agar memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dan mampu memberikan peningkatan kesejahteraan bagi kehidupan masyarakat yang terkena proses tersebut. Selain penyediaan fasilitas umum dan sosial, penataan wilayah pun turut andil dalam pembangunan suatu wilayah yang harus ikut dipikirkan mengingat hal ini turut berperan agar

¹¹Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman, *Upaya Penataan Ruang di Perbatasan Kota Rekam Jejak Land Concolidation di Desa Sinduadi*, CV. Indonesia Muda, Yogyakarta, 2013.

¹²Yudhi Setiawan, 2009. *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

¹³Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman. *Op. cit.*

¹⁴*Ibid.*

tidak muncul wilayah yang semrawut dan kumuh. Realita yang ada sampai saat ini pengadaan tanah secara konvensional belum sepenuhnya mampu menjadi alternatif pengadaan tanah dalam rangka penyediaan tanah bagi kepentingan pembangunan dan peningkatan fasilitas lingkungan. KTP merupakan alternatif yang dapat dilakukan dalam mengatasi permasalahan tersebut.

Secara filosofi, program KTP merupakan program yang berkeadilan karena masyarakat khususnya peserta KTP diajak untuk berpartisipasi dalam proses kegiatan mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan kegiatan serta tindak lanjut kegiatan tersebut. Dengan demikian anggapan sebagai obyek dari pembangunan dapat dihindari. Melalui manfaat yang didapat dari program KTP sebagaimana dijelaskan di depan maka kebijakan KTP memiliki urgensi di tengah realita pembangunan yang ada saat ini.

Tantangan program konsolidasi tanah sebagai instrumen pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebenarnya harus direspon dengan baik oleh pemerintah. Hal ini mengingat semakin tingginya kebutuhan tanah namun ketersediaan tanah relatif tetap bahkan cenderung terus berkurang. Terlebih saat ini pemerintah dituntut untuk melakukan percepatan pembangunan akibat perkembangan kota yang semakin mengarah ke pinggiran kota, adanya otonomi daerah maupun pemekaran wilayah, sehingga pembangunan infrastruktur berupa jalan serta fasilitas umum dan sosial menjadi program yang harus segera dilakukan. Program KTP juga telah terbukti di beberapa negara sebagai alternatif pilihan dalam pembangunan kota, sehingga tantangan untuk melaksanakan KTP seharusnya menjadi salah satu upaya penyelesaian dari permasalahan pengadaan tanah di Indonesia.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pem-

angunan Bagi Kepentingan Umum, dijabarkan bahwa pada intinya kegiatan KT ditujukan untuk kepentingan umum, dimana kepentingan umum yang dimaksud adalah segenap aspek kepentingan masyarakat, bangsa dan negara yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Konsep membangun tanpa menggusur yang diterapkan dalam pelaksanaan KTP dapat menjadi jawaban atas tantangan pelaksanaan pengadaan tanah secara konvensional yang selama ini sering menimbulkan permasalahan khususnya terkait dengan kepentingan masyarakat yang dipinggirkan.

D. Potret Pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi (1989 s/d 2014)

KTP di Desa Sinduadi khususnya di Dusun Rogoyudan dan Kragilan dilaksanakan dalam upaya antisipasi terhadap perkembangan Kota Yogyakarta ke arah pinggiran kota dan untuk kepentingan pembangunan guna meningkatkan kualitas lingkungan. Lokasi ini dipilih karena berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta. Desa Sinduadi merupakan salah satu wilayah aglomerasi di Kabupaten Sleman serta wilayah penyangga dari Kota Yogyakarta. Berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kabupaten Sleman, wilayah Desa Sinduadi diperuntukkan sebagai wilayah permukiman.¹⁵ Kondisi di lokasi KTP sebelum dilaksanakan KTP adalah berupa tanah sawah dengan beberapa bangunan rumah. Hanya terdapat satu jalan poros yang berada di

¹⁵ Pada awal pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi yang dilaksanakan tahun 1989 belum ada dokumen hukum mengenai rencana tata ruang Desa Sinduadi. Namun dalam perkembangannya, berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten Sleman Tahun 1994 s/d 2003 wilayah tersebut diperuntukkan untuk permukiman. Hal ini dipertegas dengan adanya Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Nomor 420.3/3A/KPTS/67/BPN/92 tanggal 20 Januari 1992 yang menyebutkan mengenai RUTR Kabupaten Sleman Tahun 1990 s/d 2010 digunakan sebagai dasar pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi.

tengah dusun sebagai akses keluar dan masuk perkampungan yang ada di sebelah barat dari lokasi KTP. Mengingat lokasi ini berada di pinggiran Kota Yogyakarta yang perkembangannya sangat cepat, maka untuk mengantisipasi wilayah yang kumuh dan semrawut dengan keterbatasan fasilitas umum dan sosial menjadikan Desa Sinduadi khususnya Dusun Rogoyudan dan Kragilan penting untuk dilakukan penataan wilayah melalui KTP.

KTP merupakan alternatif penyelesaian untuk mengatasi perkembangan Kota Yogyakarta ke arah pinggiran kota karena KTP memiliki konsep membangun tanpa menggusur sehingga masyarakat tetap dapat menikmati secara langsung hasil dari kegiatan tersebut untuk kehidupan mereka seperti ketersediaan jalan dan fasilitas umum lainnya. Penyediaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum dan sosial dilakukan oleh peserta KTP dengan menyumbangkan sebagian tanahnya. Maka KTP merupakan pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat. Dalam hal ini pemerintah sangat terbantu karena pengadaan tanah yang membutuhkan ketersediaan tanah untuk dilakukan pembangunan kepentingan umum dan sosial sangat sulit dipenuhi dan harus memberikan ganti rugi dengan biaya yang sangat mahal. Konsep KTP juga merupakan alternatif kebijakan pemerintah dalam pembangunan wilayah yang partisipatif. Berbeda dengan cara pengadaan tanah konvensional pada umumnya yang melaksanakan pembebasan tanah dengan membayar ganti rugi yang terkadang dilakukan tanpamelalui musyawarah dan acap kali menimbulkan permasalahan di kemudian hari.

KTP di Desa Sinduadi dilakukan di lokasi seluas 22,4455 ha dengan jumlah bidang tanah 323 bidang tanah yang terdiri dari 292 bidang tanah perorangan dan 31 bidang tanah kas desa. Peserta KTP terdiri dari 135 peserta perorangan dan 1 pemerintah Desa Sinduadi. Lokasi ini direncanakan menjadi lokasi KTP yang tertata sebagai berikut:



Berdasarkan luas lokasi KTP di atas, STUP yang diberikan oleh masing-masing peserta KTP sebesar 15% (3,3668 ha). STUP digunakan untuk pembangunan fasilitas umum dan sosial serta untuk Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (TPBP) yang nantinya digunakan untuk membantu biaya pelaksanaan KTP. Rincian STUP di lokasi KTP adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Rincian STUP di Lokasi KTP Desa Sinduadi

No	STUP	Jumlah	Luas
1	Jalan dan Saluran air	-	29.146
2	TPBP	12	2.270
3	Rencana Masjid	1	1.082
4	Rencana Puskesmas	1	1.170
	Jumlah		33.668

Sumber: Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, 2014

Potret pelaksanaan kegiatan KTP dibagi dalam tiga periode, yaitu periode pertama (tahun 1989 s/d 2003), periode kedua (tahun 2004 s/d 2008), dan periode ketiga (tahun 2009 s/d Juni 2014). Hal ini didasarkan pada pelaksanaan kegiatan dan perkembangan yang terjadi di dalamnya.

KTP di Desa Sinduadi dilaksanakan berdasarkan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sleman Nomor 99/Kep/KDH/1989 tentang Rencana Pelaksanaan Penataan Tanah Perkotaan. Keputusan ini didasarkan pada perkembangan Kota Yogyakarta ke arah pinggiran kota, maka untuk menghindari wilayah yang semrawut dan kumuh dengan keterbatasan fasilitas umum dan sosial maka dipandang perlu untuk menata wilayah tersebut dan dilengkapi dengan fasilitas

umum dan sosial. Fasilitas umum seperti jalan menjadi sangat penting untuk dibangun mengingat lokasi ini sebagai wilayah penghubung antara desa dengan kota. Dasar hukum pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi yang dilaksanakan tahun 1989 adalah Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/5648/Agr Tahun 1985 tentang Petunjuk Teknis/Pedoman Pelaksanaan Konsolidasi Tanah.

Pembiayaan KTP yang merupakan *pilot project* KTP di Provinsi DIY berasal dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tingkat I atau Daftar Isian Proyek Daerah (DIPDA) Provinsi DIY Tahun Anggaran 1988/1989 sebesar Rp 51.000.000,-. Dana tersebut digunakan untuk biaya pelaksanaan KTP sampai dengan penerbitan sertipikat¹⁶ tanpa dilakukan konstruksi yang berupa pembuatan badan jalan dan saluran air yang seharusnya termasuk kegiatan yang dilakukan oleh BPN. Kegiatan KTP pada periode pertama dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 2. Gambaran Umum Pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi Tahun 1989 s/d 2003

No	Tahapan	Kegiatan
1	<p>Perintisan/penjajagan rencana lokasi konsolidasi, meliputi:</p> <p>a. pemilihan calon lokasi (awal tahun 1988);</p> <p>b. penyuluhan (16 Mei 1988);</p> <p>c. penjajagan dan permintaan kesepakatan pemilik tanah (24 Mei 1988);</p> <p>d. inventarisasi dan identifikasi pemilik tanah;</p> <p>e. pengukuran keliling dan pembuatan peta rencana design /blok plan (awal tahun 1989);¹⁷</p> <p>f. pembuatan SK. Bupati tentang rencanalokasi (3 Juli 1989);</p>	<p>a. Pemilihan calon lokasi dilaksanakan untuk memperoleh beberapa lokasi yang akan dilaksanakan kegiatan KTP. Rencana lokasi KTP meliputi Desa Sendangadi dan Desa Sinduadi (Kecamatan Mlati) serta Desa Condongatur (Kecamatan Depok).</p> <p>b. Penyuluhan dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan antara pemerintah dengan masyarakat terkait rencana pelaksanaan KTP.</p> <p>c. Penjajagan dan permintaan kesepakatan dilaksanakan untuk mengetahui jumlah calon peserta KTP yang setuju untuk dilaksanakan KTP di lokasi yang direncanakan akan dilakukan KTP.</p> <p>d. inventarisasi dan identifikasi pemilik tanah pada masing-masing calon lokasi dilakukan terhadap semua pemilik tanah di lokasi KTP. Identifikasi meliputi nama pemilik dan alamat pemilik tanah.</p> <p>e. pengukuran dan pemetaan keliling dilaksanakan untuk mengetahui letak, batas dan luas lokasi KTP yang akan menjadi dasar pembuatan blok plan.</p> <p>f. rencana lokasi KTP di Desa Sinduadi berdasarkan pada Keputusan Bupati Sleman Nomor 99/Kep/KDH/1989 tanggal 3 Juli 1989 tentang Rencana Pelaksanaan Penataan Tanah Perkotaan.</p>

¹⁶Kantor Wilayah BPN RI Provinsi DIY, *Kronologi Konsolidasi Tanah Perkotaan di Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati, Kabupaten Sleman*, 2013.

¹⁷Sukamto, 2003, *Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan di Kabupaten Sleman*, Tesis Universitas Gadjah Mada: tidak dipublikasikan.

2	<p>Pelaksanaan operasional penataan, meliputi:</p> <p>a. penelitian pemilikan dan penguasaan tanah dan warkah-warkahnya;</p> <p>b. pengukuran rincikan pemilikan tanah (Akhir tahun 1989);¹⁸</p> <p>c. penelitian bobot lokasi masing-masing pemilikan;</p> <p>d. pembuatan peta ketinggian dan peta penggunaan tanah (awal tahun 1990);</p> <p>e. perencanaan dan pembuatan peta desain detail (pengkaplingan) untuk disetujui pemilik tanah;¹⁹</p> <p>f. musyawarah tentang rencana realokasi (awal tahun 1991);²⁰</p> <p>g. penunjukan kapling di lapangan (pertengahan tahun 1991);</p> <p>h. pekerjaan konstruksi prasarana lingkungan;</p> <p>i. penyelesaian realisasi pelepasan hak atas pemilikan/penguasaan tanah peserta konsolidasi (3 Desember 1990 s/d 4 Januari 1991);²¹</p> <p>j. usul penegasan tanah yang dilepaskan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara (20 Januari 1991 dan 19 Februari 1991);</p> <p>k. Penegasan Kepala BPN untuk selanjutnya dilakukan redistribusi atas tanah kepada para bekas pemilik sampai dengan pengeluaran sertipikat (17 Desember 1991).</p>	<p>a. penelitian pemilikan dan penguasaan tanah dilakukan untuk mengetahui bukti-bukti pemilikan dan penguasaan terhadap bidang-bidang tanah yang ada di lokasi KTP. Kegiatan ini tidak dilakukan dengan teliti sehingga masih ada bukti kepemilikan tanah yang berupa sertipikat yang belum ditarik.</p> <p>b. Pengukuran rincikan dilakukan untuk mengetahui letak dan batas masing-masing bidang tanah di lokasi KTP. Hasilnya diwujudkan dalam Peta Situasi Pemilikan Semula Lokasi KTP di Desa Sinduadi.</p> <p>c. penelitian bobot lokasi masing-masing pemilikan dilakukan berdasarkan luas dan letak masing-masing bidang tanah. Selanjutnya dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan blok plan.</p> <p>d. pembuatan peta ketinggian dan peta penggunaan tanah untuk mengetahui ketinggian lereng serta penggunaan tanah di lokasi KTP sebagai bahan pertimbangan pembuatan pra desain KTP.</p> <p>e. kegiatan dalam pembuatan peta desain detail KTP adalah menggambarkan tata letak rencana struktur jaringan jalan, realokasi bidang tanah, fasum dan fasos serta TPBP. Selanjutnya dimusyawarahkan dengan peserta KTP.</p> <p>f. musyawarah rencana realokasi dilakukan dengan memberikan kesempatan pada peserta KTP melihat letak, bentuk dan luas bidangnya masing-masing. Hasilnya dituangkan dalam Surat Pernyataan Persetujuan Penempatan Kapling baru.</p> <p>g. penunjukan kapling baru dilakukan kepada masing-masing pemilik tanah terhadap bidang tanahnya sebagaimana desain KTP.</p> <p>h. konstruksi prasarana lingkungan belum dilakukan dalam pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi periode pertama.</p> <p>i. pelepasan hak dilakukan oleh peserta KTP kepada pemerintah agar ditata dalam rangka pelaksanaan penataan/ KTP. Pelepasan hak atas tanah dilakukan agar pemerintah lebih mempunyai kekuasaan yang besar dalam menata kembali bidang-bidang tanah menjadi teratur.</p> <p>j. usul penegasan dilakukan berdasarkan Surat permohonan penegasan tanah obyek konsolidasi dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Nomor 420/6436A/BPN/1991 dan Surat Permohonan penegasan tanah obyek konsolidasi Nomor 422/344/BPN/1991.</p> <p>k. Penegasan sebagai obyek KTP dilakukan oleh Kepala BPN dengan Surat Keputusan Nomor 193-VI-1991 tanggal 17 Desember 1991. Berdasarkan usulan redistribusi tanah, dilakukan penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak. Penyelesaian sertipikat dilakukan sampai dengan tahun 2001 (terjadi kevakuman ±8 tahun yakni antara tahun 1993 s/d 2001, hal ini karena adanya pencabutan patok batas bidang tanah).</p>
---	--	---

Sumber: Hasil olahan data primer dan sekunder, 2014

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa pelaksanaan KTP pada periode pertama belum berhasil terselesaikan. Kegiatan KTP hanya sebatas sertifikasi dan belum ditindaklanjuti dengan pembangunan fasilitas umum dan sosial. Dalam

¹⁸ Peta situasi pemilikan semula (Eksisting) Lokasi KTP di Desa Sinduadi.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Wawancara dengan bapak Hadi (Kepala Dusun Kragilan) tanggal 24 Februari 2014.

²¹ Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 193-VI-1991 tanggal 17 Desember 1991 tentang Penegasan Tanah Negara Sebagai Obyek Konsolidasi Tanah.

periode ini juga belum terlihat adanya koordinasi para *stakeholder* yang terkait. Peran BPN yang belum dilaksanakan dalam tahap pelaksanaan operasional penataan adalah melaksanakan pekerjaan konstruksi prasarana lingkungan dan berkoordinasi dengan instansi terkait (Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan) untuk tindak lanjut pembangunannya. Penataan dan pembangunan wilayah dalam pelaksanaan KTP didahului dengan pelepasan pemilikan/penguasaan tanah oleh peserta KTP. Pelepasan pemilikan/penguasaan dalam pelaksanaan KTP berbeda dengan pelepasan hak dalam pelaksanaan pengadaan tanah secara konvensional, karena pelepasan hak dalam pelaksanaan KTP hanya bersifat sementara. Peserta KTP melepaskan tanahnya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara selanjutnya dilakukan penataan sebagaimana desain KTP. Setelah dilakukan penataan maka akan didistribusikan kembali kepada peserta KTP. Maksud dari pelepasan hak ini adalah agar pemerintah memiliki kekuasaan penuh untuk menata obyek KTP.

Pada periode pertama terjadi kevakuman kegiatan KTP yakni antara tahun 1993 s/d 2001. Hal ini menyebabkan penyelesaian sertipikat juga terganggu. Kevakuman terjadi akibat pencabutan patok yang dilakukan oleh peserta KTP, karena kecewa kegiatan KTP yang belum terselesaikan. Beberapa hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan KTP periode pertama adalah kurangnya perencanaan dan koordinasi, TPBP (tanah pengganti biaya pelaksanaan) yang belum dikelola, pencabutan patok yang telah terpasang, penguasaan tanah menurut keadaan semula (sebelum dilakukan KTP), berdirinya bangunan yang tidak sesuai dengan batas bidang tanah, timbulnya keinginan untuk pembatalan kegiatan KTP karena kegiatan ini belum terselesaikan hingga bertahun-tahun. Kegiatan KTP pada periode pertama hanya merupakan kegiatan sertipikasi semata, belum dilakukan pembuatan badan jalan dan

saluran air yang termasuk dalam rangkaian pelaksanaan kegiatan KTP. Upaya penyelesaian terhadap berbagai permasalahan yang terjadi dilakukan dalam tindak lanjut pelaksanaan KTP periode kedua yaitu tahun 2004 s/d 2008.

Pelaksanaan KTP tidak hanya dilakukan sampai dengan sertipikasi semata namun perlu dilaksanakan konstruksi yang meliputi pembuatan jalan dan saluran air yang termasuk dalam rangkaian kegiatan KTP serta pembangunannya yang dilaksanakan oleh instansi terkait. Kegiatan konstruksi diupayakan realisasinya dalam kegiatan KTP periode kedua. Namun, kondisi fisik batas-batas bidang tanah di lokasi KTP tidak sesuai dengan sertipikat hasil penataan. Maka sebelum konstruksi dilaksanakan terlebih dahulu dilakukan pengembalian batas-batas bidang tanah sebagaimana desain KTP.

Pelaksanaan kegiatan pada periode kedua yang dilakukan tahun 2004 s/d 2008 adalah upaya tindak lanjut kegiatan KTP yang terhenti di tengah jalan. Dalam rentang waktu ini (2004 s/d 2008), tidak ada kegiatan yang signifikan yang dilakukan dalam kegiatan KTP di Desa Sinduadi. Hal ini karena hanya dilakukan pengaspalan dua jalur jalan sepanjang 1092 m² dan pembuatan saluran air sepanjang 728 m. Sebagaimana rencana kegiatan KTP, seharusnya dilakukan pembangunan jalan sepanjang 12.963 m² dan saluran air sepanjang 2.916 m.

Kegiatan konstruksi yang dilaksanakan dalam periode kedua hanya memberikan pengharapan kepada peserta KTP dan sebagai bukti bahwa kegiatan KTP masih berlangsung. Namun setelah kegiatan tersebut selesai dilaksanakan, penyelesaian KTP seakan tidak ada tindak lanjutnya kembali. Kevakuman kembali terjadi dalam kegiatan KTP yaitu antara tahun 2006 s/d 2008. Peserta KTP mengungkapkan kekecewaan akibat kegiatan KTP yang belum terselesaikan dengan mencabut kembali patok batas bidang tanah yang telah terpasang. Upaya tindak lanjut pelaksanaan

KTP di Desa Sinduadi tahun 2004 s/d 2008 tidak terlepas dari berbagai hambatan, seperti minimnya alokasi dana, pencabutan kembali patok batas bidang tanah, semakin banyak peserta KTP yang mendirikan bangunan di lokasi lama (tidak berdasarkan desain KTP), peralihan hak atas tanah di bawah tangan dan ahli waris dari peserta KTP menolak lokasi sebagaimana desain KTP (akibat lamanya penyelesaian kegiatan KTP maka sebagian peserta KTP telah meninggal dunia sehingga bidang tanah yang menjadi obyek KTP menjadi milik ahli warisnya).

Berbagai permasalahan yang semakin rumit mendesak pemerintah untuk segera menyelesaikan kegiatan KTP di Desa Sinduadi. Rencana pemerintah untuk melebarkan Jalan Jambon yang berada di sisi selatan dari lokasi KTP juga menjadi salah satu alasan agar kegiatan KTP segera terselesaikan. Penyelesaian kegiatan KTP kembali dilakukan setelah adanya inisiatif dari para *stakeholder*, baik Pemerintah Provinsi DIY, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, dan pemerintah lingkup lokal seperti Kecamatan Mlati dan Desa Sinduadi.

Upaya penyelesaian kegiatan KTP dimulai dengan pembentukan Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan (POKMASDARTIBNAH) tanggal 29 Desember 2009. Penyelesaian KTP di Desa Sinduadi mendapat angin segar setelah diadakan rapat oleh Pemerintah Provinsi DIY yang dipimpin langsung oleh Gubernur DIY. Arahan dari Gubernur DIY adalah agar dilakukan penertiban penempatan kapling baru sesuai peta hasil KTP dan segera dibangun jaringan jalan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman sesuai peta hasil KTP.²²

Demi mencapai efektivitas dan kelancaran pelaksanaan koordinasi pemanfaatan penguasaan

dan penggunaan tanah agar sesuai dengan rencana tata ruang maka dibentuk Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah melalui Keputusan Bupati Sleman Nomor 131/Kep.KDH/A/2010 tanggal 5 April 2010 tentang Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah. Hasil rapat tim koordinasi adalah KTP di Desa Sinduadi belum dapat dilaksanakan tahun 2010, karena anggaran yang dijanjikan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman baru tersedia di tahun 2011. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman sepakat menyelesaikan pembangunan badan jalan pada tahun 2011 dengan telah diusulkan dana pada APBD Kabupaten Sleman. Sementara itu, POKMASDARTIBNAH diminta mengidentifikasi masalah terutama pada tanah yang berdiri bangunan agar melaksanakan pendekatan dengan pemiliknya.

Pembangunan fasilitas umum di lokasi KTP dimulai dari blok timur (sebelah timur jalan poros di lokasi KTP). Alasan pembangunan dilakukan dari sebelah timur jalan poros adalah lokasi KTP di sebelah timur jalan poros lebih dekat dengan Jalan Magelang yang merupakan Jalan Provinsi sehingga dengan dilaksanakan pembangunan akan lebih mempermudah akses masyarakat yang akan menuju Kota Yogyakarta. Kegiatan yang dilakukan meliputi pembuatan jalan, saluran air, pembuatan talud jalan dan gorong-gorong. Realisasi kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kegiatan KTP di Desa Sinduadi sampai tahun 2012 adalah sebagai berikut:

No	Jenis kegiatan	Ukuran	Tahun Pelaksanaan
1	Pembuatan badan jalan	-	2011
2	Jalan aspal	1.284,5 m ²	2011
3	Saluran air	332 m	2011
4	Pembuatan talud jalan	1.350 m	2011
5	Pembuatan gorong-gorong	65 m	2011
6	Pembuatan badan jalan	1.116 m ³	2012
7	Pembuatan talud jalan	460,74 m	2012

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman, 2013

²²Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Laporan Pelaksanaan Kegiatan KTP di Desa Sinduadi Tanggal 16 Februari 2012.

Sebelum kegiatan yang berasal dari dana APBD dilaksanakan, masyarakat beserta POKMASDARTIBNAH Desa Sinduadi serta Pemerintah Desa Sinduadi telah melaksanakan pembuatan badan jalan dengan dana PNPM pada tahun 2011. Kegiatan tersebut masih menyisakan hutang dengan toko material karena dana tersebut saat itu tidak mencukupi untuk pembuatan badan jalan. Pembangunan yang dilaksanakan merupakan inisiatif yang sangat baik dalam upaya penyelesaian KTP. Semangat ini dapat dijadikan contoh partisipasi masyarakat mewujudkan penyelesaian kegiatan KTP dan dapat menjadi sindiran pada pemerintah karena belum mampu menyelesaikan kegiatan yang telah berlangsung sejak tahun 1989. Semangat dan partisipasi masyarakat menjadi kekuatan tersendiri bagi pemerintah untuk dapat segera menyelesaikan kegiatan tersebut. Cara yang ditempuh adalah dengan melaksanakan koordinasi dengan para *stakeholder* guna penyelesaian dan keberhasilan kegiatan tersebut.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman mengupayakan penyelesaian KTP dan berkomitmen akan menyelesaikan kegiatan KTP di tahun 2014. Upaya yang dilakukan adalah menyampaikan rencana kegiatan serta dana dalam rangka tindak lanjut penyelesaian KTP melalui surat Nomor 590/246/2012 tanggal 29 Mei 2012 tentang penyampaian realisasi pembangunan sarana dan prasarana yang telah dilakukan serta usulan rencana kegiatan tahun 2013 s/d 2014 yang meliputi:

No	Jenis Kegiatan	Ukuran	Rencana Penyelesaian
1	Jalan aspal	1.800 m ²	2013
2	Pembuatan badan jalan	2.400 m ³	2013
3	Pembuatan talud jalan	1.200 m	2013
4	Pembuatan gorong-gorong	11,6 m	2013
5	Jalan aspal	3.000 m ²	2014
6	Drainase	1.000 m	2014
7	Pembuatan badan jalan	4.000 m ³	2014
8	Pembuatan talud jalan	2.000 m	2014
9	Pembuatan gorong-gorong	30 m	2014

Sumber: Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman, 2013

Pemerintah Kabupaten Sleman mulai melaksanakan secara intensif penyelesaian KTP di Desa Sinduadi pada tahun 2013. Pemerintah menyusun strategi percepatan pelaksanaan KTP yang bekerjasama dengan para *stakeholder* seperti pemerintah tingkat kecamatan hingga desa, tim penilai, serta tokoh masyarakat. Penguatan komunikasi menjadi kunci keberhasilan dari kegiatan lintas sektoral ini. Dalam rangka menjamin kelancaran pelaksanaan KTP maka dikeluarkan Keputusan Gubernur DIY Nomor 29/TIM/2013 tanggal 5 Maret 2013 tentang Pembentukan Tim Pengendali Konsolidasi Tanah. Tim ini bertugas melakukan pengendalian dan evaluasi perkembangan pelaksanaan kegiatan dan memecahkan masalah yang timbul dalam pelaksanaan KTP.

Program awal dari kegiatan KTP di tahun 2013 adalah pendekatan dengan peserta KTP serta pelaksanaan pengukuran dan pematokan ulang batas bidang tanah. Pendekatan dengan peserta KTP oleh tim yang melibatkan unsur Pemerintah Kabupaten, Kantor Pertanahan, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, Kepolisian, Komando Rayon Militer, dan POKMASDARTIBNAH telah dilakukan pada bulan April hingga Mei 2013.²³ Hasil dari pendekatan tersebut adalah secara umum masyarakat setuju dengan upaya penyelesaian kegiatan KTP. Dalam rangka pendekatan, masyarakat juga dihimbau untuk menyukseskan kegiatan KTP dengan turut serta dalam kegiatan tersebut. Demi kelancaran tugas di lapangan maka didirikan sekretariat bersama/*basecamp* KTP sebagai tempat rapat maupun koordinasi dengan peserta untuk penyelesaian permasalahan yang ada.

Kegiatan pengukuran dan pematokan yang dilakukan sebagai tindak lanjut kegiatan KTP dapat diselesaikan pada bulan agustus 2013 dan segera ditindaklanjuti dengan pembuatan ga-

²³Wawancara dengan Bapak Thomas Kristiadi (Kepala Sub Seksi Landreform dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman tanggal 25 Februari 2014.

lengan (pematang sawah) untuk memisahkan bidang tanah yang satu dengan bidang tanah yang lain karena lokasi KTP masih berupa sawah serta memasang papan nama dan nomor hak pada masing-masing bidang tanah. Hal ini menurut penulis juga sebagai bentuk sosialisasi kepada peserta KTP mengenai bidang tanah masing-masing peserta sebagaimana desain KTP. Menurut salah satu peserta pemasangan tersebut membuat peserta yakin akan letak bidangnya dan sebagai bentuk penunjukan kepada masing-masing peserta KTP.

Tahun 2013 Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Kabupaten Sleman memberikan dana guna percepatan penyelesaian. Masing-masing sebesar 3,5 milyar rupiah dari Pemerintah Provinsi DIY dan 0,6 milyar rupiah dari Pemerintah Kabupaten Sleman untuk pembangunan fasilitas umum seperti jalan, drainase, gorong-gorong dan kegiatan penunjang. Kekurangan dana penyelesaian pembangunan fisik tersebut akan diusul-kan di tahun 2014.²⁴

Tindak lanjut kegiatan KTP pada tahun 2013 juga dilakukan identifikasi bangunan, baik rumah maupun tempat usaha yang berdiri tidak sesuai dengan hasil penataan sebagaimana desain KTP. Hasil identifikasi di lokasi KTP terdapat 60 bangunan yang letaknya tidak sesuai. Dari 60 bangunan tersebut sebagian besar bangunan tidak memiliki Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Maka sebenarnya upaya ganti rugi tidak tepat jika diberikan kepada pemilik bangunan yang tidak sesuai dengan desain KTP karena bangunan tidak memiliki ijin. Namun dalam pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi, hal ini tetap dilakukan sebagai konsekuensi akibat lamanya waktu penyelesaian KTP. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Sleman melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman telah menganggarkan

dana hingga milyaran untuk mengganti bangunan yang tidak sesuai desain KTP. Berdasarkan rencana kegiatan, penyelesaian kegiatan KTP akan kembali dilakukan pada tahun 2014 dengan pengaspalan.

Kegiatan KTP seharusnya telah terselesaikan dalam jangka waktu lima tahun. Namun pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi dilaksanakan hingga tiga periode dari tahun 1989 s/d Juni 2014. Lamanya penyelesaian kegiatan ini akibat kurangnya koordinasi antar instansi terkait. Kegiatan KTP di Desa Sinduadi dapat memberikan pelajaran dalam rencana pelaksanaan KTP di lokasi yang lain. Perencanaan yang matang dan koordinasi antar instansi terkait mutlak diperlukan demi keberhasilan pelaksanaan KTP. Walaupun pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi berlangsung hingga 24 Tahun namun berkat koordinasi yang baik antar instansi terkait dan juga masyarakat maka kegiatan ini berhasil terselesaikan sehingga wilayah Desa Sinduadi khususnya Dusun Rogoyudan dan Kragilan menjadi wilayah yang tertata yakni semua bidang tanah menghadap jalan dan terhubung menuju Kota Yogyakarta. Lokasi ini juga dilengkapi dengan fasilitas umum dan sosial lainnya. Rencana Pelebaran Jalan Jambon yang menghubungkan wilayah Desa dengan Kota Yogyakarta dapat terwujud dan tidak memerlukan ganti rugi dengan adanya penataan wilayah melalui KTP yang mampu menyediakan tanah untuk pelebaran jalan tersebut. Kegiatan ini dapat menjadi contoh bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak harus selalu dilakukan dengan pengusuran maupun pemberian ganti rugi namun dengan konsep membangun tanpa menggusur yang diterapkan dalam pelaksanaan KTP maka semua kepentingan baik pemerintah maupun masyarakat dapat terakomodir dengan baik.

E. Kesimpulan

Pelaksanaan KTP di Desa Sinduadi memberikan banyak manfaat baik bagi masyarakat

²⁴Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman, *Laporan Progres Kegiatan Penataan Kawasan Land Consolidation tanggal 4 Juni 2013*.

maupun pemerintah. Pelaksanaannya yang mencapai 24 tahun banyak memberikan pelajaran dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintah di lokasi yang lain. Dalam hal ini perencanaan yang matang dan koordinasi yang baik menjadi kunci keberhasilan dari kegiatan lintas sektoral tersebut. Partisipasi masyarakat juga sangat penting dalam pelaksanaan kegiatan KTP. Partisipasi tersebut berupa kesepakatan menjadi peserta KTP dan kesediaan memberikan STUP yang dipergunakan untuk pembangunan fasilitas umum dan sosial serta untuk pembiayaan pelaksanaan KTP. Terbentuknya lingkungan yang tertata dan dilengkapi dengan fasilitas umum (jalan dan saluran air) dan sosial merupakan hasil dari KTP di Desa Sinduadi. Hal ini sangat mendukungantisipasi perkembangan Kota Yogyakarta ke arah pinggiran Kota. Semua bidang tanah di lokasi KTP telah memiliki akses jalan dan beberapa jalur jalan juga telah terhubung menuju Kota Yogyakarta. Pelaksanaan KTP juga mendukung pembangunan pelebaran Jalan Jambon yang berada di sisi selatan lokasi KTP dan menghubungkan Jalan Magelang dengan Jalan Kabupaten. Jalan yang dahulu sempit dan rusak kini telah berubah menjadi lebih lebar dan mulus sehingga menjadi alternatif yang dipilih masyarakat yang akan menuju ke Kota Yogyakarta. Pelebaran Jalan Jambon di lokasi KTP juga tidak memerlukan ganti rugi dengan adanya penataan melalui KTP di lokasi tersebut. Berdasarkan beberapa manfaat yang didapatkan dari pelaksanaan KTP maka kegiatan KTP dapat menjadi alternatif dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang sering menimbulkan permasalahan. Dalam hal ini diperlukan perencanaan yang matang, koordinasi lintas sektor serta partisipasi masyarakat guna mewujudkan keberhasilan pelaksanaan KTP demi pembangunan untuk kepentingan umum.

Daftar Pustaka

- Creswell, John W. 2010. *Reserch Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta
- Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman. 2013. *Upaya Penataan Ruang di Perbatasan Kota Rekam Jejak Land Consolidation di Desa Sinduadi*. CV. Indonesia Muda: Yogyakarta
- Maggie, Max Evert. 2009. *Permasalahan Dalam Konsolidasi Tanah, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Badan Pertanahan Nasional*: Jakarta
- Priatmono, Edi dan Warsono. 2009. *Pengaturan dan Penataan Konsolidasi Tanah (Bahan Diklat Konsolidasi Tanah), Pusat Pendidikan dan Pelatihan*. Badan Pertanahan Nasional: Jakarta
- Sadyohutomo, Mulyono. 2006. *Penataan Tanah Sebagai Subsistem dari Penataan Ruang*. Jurusan perencanaan Wilayah dan Kota FTSP-ITN: Malang
- Setiawan, Yudhi. 2009. *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta
- Sitorus, Oloan. 2006. *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia*. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia: Yogyakarta
- Sukamto. 2003. *Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan di Kabupaten Sleman*. Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta
- Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Wilayah Periurban Determinan Masa Depan Kota*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta
- Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Konsolidasi Tanah*. Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991.